

# Topbenoemingen aan de EU-instellingen

154

M. Chamon\*

*Na de Europese verkiezingen van mei 2019, waar voor het eerst sinds lang de opkomst boven de 50% lag, heeft de Europese Raad opnieuw de touwtjes in handen genomen voor wat betreft de topbenoemingen aan de EU-instellingen. In 2014 werd Jean-Claude Juncker door het Parlement nog opgedrongen als Commissievoorzitter aangezien de belangrijkste parlementaire fracties, ook na de verkiezingen, achter het Spitzenkandidatensysteem bleven staan. Na de verkiezingen van mei 2019 waarin de Europese Volkspartij opnieuw de grootste werd, trokken de liberale en socialistische fracties hun steun voor Manfred Weber evenwel in. Dit effende het terrein voor de Europese Raad om de controle over het proces volledig te herwinnen. In deze bijdrage wordt het juridisch kader van de benoeming van de Commissievoorzitter, en de andere topbenoemingen, onder de loep genomen.*

## 1. Inleiding

Op de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 30 juni tot en met 2 juli 2019 bereikten de 28<sup>e</sup> staatshoofden en regeringsleiders na lang onderhandelen een compromis over de invulling van een aantal topfuncties aan de EU-instellingen.

Aldus besloot de Europese Raad om Charles Michel te benoemen tot zijn voorzitter, voor de periode van 1 december 2019 tot en met 31 mei 2022. Voor diezelfde periode besloten de staatshoofden en regeringsleiders van de partijen bij het Fiscal Compact om Charles Michel eveneens te benoemen tot voorzitter van de Eurotop. Tevens werd Ursula von der Leyen voorgedragen als voorzitter van de Commissie en werd Josep Borrell gesuggereerd als Hoge Vertegenwoordiger. Tot slot gaf de Europese Raad te kennen dat Christine Lagarde 'de juiste kandidaat is voor het ambt van president van de Europese Centrale Bank'.<sup>2</sup>

In dit korte artikel wordt ingegaan op de juridische aspecten van deze benoemingen aan de EU-instellingen.

## 2. Voorzitter van de Europese Raad en de Eurotop

Van al de topfuncties bij de EU is de benoeming van de voorzitter van de Europese Raad in zekere zin de meest eenvoudige: deze instelling kiest zonder inmenging van andere instellingen haar voorzitter en in tegenstelling tot wat het geval is bij het Europees Parlement, hangt de beslissing af van slechts 28 leden. Concreet schrijft artikel 15 lid 5 VEU voor dat '[d]e Europese Raad (...) zijn voorzitter [kiest] met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor een periode van tweeënhalf jaar'. De positie van de semipermanente voorzitter van de Europese Raad werd door het Verdrag van Lissabon gecreëerd<sup>3</sup> en de keuze om de voorzitter te benoemen met gekwalificeerde meerderheid, i.p.v. consensus of unanimitéit, volgt het voorbeeld van de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie, waarvoor sinds het Verdrag van Nice ook 'slechts' een gekwalificeerde meerderheid in de Europese Raad is vereist (vgl. *infra*). In beginsel kan *eenieder* (zelfs een derdelander) tot voorzitter van de Europese Raad benoemd worden, zij het dat de voorzitter geen nationaal mandaat mag uitoefenen.<sup>4</sup> Na Herman Van Rompuy, Donald Tusk en nu de Belgische liberaal Charles Michel volgt echter dat de meest natuurlijk keuze valt op een van de zittende leden van de Europese Raad,

\* Merijn Chamon is Assistant Professor EU Law aan Maastricht University. Deze bijdrage werd afgerond op 27 september 2019.

1 Aangezien de datum voor de uittrede van het Verenigd Koninkrijk door de Europese Raad op 10 april 2019 werd uitgesteld naar 31 oktober 2019, nam Theresa May namens het VK als volwaardig lid deel aan de Europese Raad, hoewel de benoemingen pas zullen ingaan na de (voorziene) uittrede van het VK. Zij heeft zich ook niet op constructieve wijze onthouden en heeft zelfs verschillende voorstellen voor de topfuncties gedaan. Zie *House of Commons Hansard*, 3 juli 2019, Vol. 662, G20 and *Leadership of EU Institutions*, column 1221.

2 Europese Raad, Conclusies van de Buitengewone bijeenkomst op 30 juni, 1 en 2 juli 2019, EUCO 18/19, p. 1.

3 Zie hierover Jan Rood, 'De EU na het Verdrag van Lissabon: naar een nieuw politiek en institutioneel evenwicht?', *SEW* 2008, afl. 4, p. 133-134.

4 Zie artikel 15 lid 6 VEU.

of althans op een voormalig staatshoofd of regeringsleider die enige ervaring heeft als lid van de Europese Raad.<sup>5</sup>

Als consensus zoekend orgaan heeft de Europese Raad nog nooit gebruik gemaakt van een gekwalificeerde meerderheid bij de initiële benoeming van zijn voorzitter: Van Rompuy, Tusk en Michel werden alle drie bij acclamatie verkozen. Van Rompuy werd ook zo herbenoemd. Dit lag anders voor Tusk, waarbij de herbenoeming werd verworpen door zijn eigen lidstaat. In 2017 werd de Poolse regering immers aangevoerd door de PiS-partij, en niet meer door het Burgerplatform van Tusk. Aangezien Polen volledig geïsoleerd stond in zijn verzet, kwam de herbenoeming van Tusk evenwel niet in het gedrang.<sup>6</sup> Charles Michel werd eveneens verkozen tot voorzitter van de Eurotop, niet door de Europese Raad, maar door de regeringen van de partijen bij het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (Fiscal Compact) die ook de euro als munt hebben. De Eurotop bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de staten die partij zijn bij het Fiscal Compact, een internationaal verdrag dat formeel buiten het Unierecht valt. Het Fiscal Compact werd in maart 2012 ondertekend en trad in 2013 in werking nadat het VK op de Europese top in december 2011 weigerde zijn instemming te verlenen om de regels van het Fiscal Compact in het primair Unierecht op te nemen.<sup>7</sup> De andere lidstaten, m.u.v. Tsjechië en Kroatië (dat toen nog geen lid was), besloten vervolgens de internationaalrechtelijke weg te volgen, maar voorzagen om binnen de vijf jaar het Fiscal Compact te doen integreren in het Unierecht.<sup>8</sup> Intussen zijn alle EU-lidstaten (m.u.v. het VK) partij bij het Fiscal Compact en heeft de Commissie een voorstel ingediend om een en ander onder het Unierecht te brengen.<sup>9</sup> Zolang dit niet gebeurt blijven het Fiscal Compact en de 'dubbel'-structuur van de Eurotop formeel naast de Europese Raad bestaan. Hoewel beide niet dezelfde voorzitter hoeven te hebben,<sup>10</sup> is een andere invulling van het voorzitterschap van de Eurotop moeilijk denkbaar, temeer omdat het lidmaatschap van de EU en het Fiscal Compact (m.u.v. het VK) inmiddels identiek is.

### 3. Voorzitter van de Europese Commissie

De benoeming van Duitse christendemocrate Ursula von der Leyen tot voorzitter van de Europese Commissie was de meest gemediatiseerde van de topbenoemingen alsook die waarover de meningen het meest uiteenliepen. Hoewel dit buiten het bestek van deze bijdrage ligt, mag hier enige myopie bij de verzamelde commentatoren opgemerkt worden. Door een heel aantal van hen wordt de benoeming niet enkel als een gemiste kans voor de democratisering van de EU beschouwd maar ook als een voorbeeld van de 'typische' Europese achterkamertjespolitiek.<sup>11</sup> Dit kan opmerkelijk genoemd worden aangezien het suggereert dat topbenoemingen in de nationale politiek het voorwerp zouden zijn van voorkamertjespolitiek. Eén Belgische opiniemaker ging zo ver door te stellen dat '[h]et geboden spektakel (...) weinig Europeanen ervan [zal] overtuigd hebben dat de leiders van de Unie hun boodschap hebben gehoord en begrepen. Er bestaat kennelijk geen realistisch alternatief voor het moeizaam geploeter dat aan Europese beslissingen voorafgaat. Met dit Europa moeten we het doen. Een ander is er niet'.<sup>12</sup> Welke boodschap de Europeanen dan wel moeten gegeven hebben, en hoe de keuze voor Von der Leyen daar diametraal tegenover staat, blijft onduidelijk. En dat minder dan twee maand na de verkiezingen de Europese Commissie haar voorzitter heeft, moeten we blijkbaar zien als 'moeizaam geploeter' vergeleken met de pijlsnelle formaties van de nieuwe Belgische en Vlaamse regeringen (na de federale en Vlaamse verkiezingen die eveneens op 26 mei plaatsvonden).

#### 3.1. Wijzigingen in de benoemingsprocedure

De benoemingsprocedure van de voorzitter van de Europese Commissie zelf is de meest uitgewerkte van alle topfuncties en heeft ook de meeste wijzigingen ondergaan in de loop van de tijd. Aanvankelijk werd de Commissievoorzitter, die de nationaliteit moet hebben van een van de lidstaten, door de regeringen in onderlinge overeenstemming gekozen. Het Verdrag van Maastricht wijzigde dit door voor te schrijven dat de voorzitter in onderlinge overeenstemming door de regeringen werd gekozen *na raadpleging van het Europees Parlement*. Het Verdrag van Amsterdam wijzigde deze raadpleging in

- 5 Hierbij kan evenwel opgemerkt worden dat de ervaring van Herman Van Rompuy op dit vlak bijzonder beperkt was, aangezien hij minder dan een jaar Belgisch premier was en slechts aan vijf (formele en informele) Europese toppen had deelgenomen.
- 6 Zie David Herszenhorn, *EU leaders defy Warsaw to reappoint Donald Tusk*, 10 maart 2017, [www.politico.eu/article/eu-leaders-reappoint-donald-tusk-as-council-president/](http://www.politico.eu/article/eu-leaders-reappoint-donald-tusk-as-council-president/) (geraadpleegd op 26 juli 2019).
- 7 Zie Merijn Chamon, *EU Agencies – Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford: OUP 2016, p. 242-243 (voetnoot 569).
- 8 Zie artikel 16 van het Fiscal Compact.
- 9 Zie Europese Commissie, COM(2017)824 final.
- 10 Artikel 12 lid 1 van het Fiscal Compact bepaalt: 'De voorzitter van de Eurotop wordt gelijktijdig met de verkiezing van de voorzitter van de Europese Raad en voor dezelfde ambtstermijn bij gewone meerderheid benoemd door de staatshoofden en regeringsleiders van de verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben.'
- 11 In die trant zie o.a. Jan Zielonka, 'Von der Leyen, zet vol in op democratie', *NRC Handelsblad* 19 juli 2019, p. 18; Stéphane Alonso & Mark Kranenburg, 'Een klap in het gezicht van Europese kiezer', *NRC Handelsblad* 6 juli 2019, p. 4; Bert Lanting, 'Het traditionele handjeklap van de Europese leiders', *de Volkskrant* 4 juli 2019, p. 21; Bert Wagendorp, 'Frans is geflikt', *de Volkskrant* 4 juli 2019, p. 2; Bart Sturtewagen, 'Een cynische krachtmeting met grote schade', *De Standaard* 3 juli 2019, p. 2.
- 12 Bart Sturtewagen, 'Met dit Europa moeten we het doen', *De Standaard* 17 juli 2019, p. 2.

een vereiste van instemming door het Parlement, zonder een specifieke meerderheid te voorzien.<sup>13</sup> Het Verdrag van Nice wijzigde vervolgens de ‘onderlinge overeenstemming tussen de regeringen van de lidstaten’ in een ‘gekwalficeerde meerderheid van de Raad, in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders’.<sup>14</sup> De huidige procedure zoals voorgeschreven door het Verdrag van Lissabon is verder gewijzigd in die zin dat het de *Europese Raad* is die per gekwalficeerde meerderheid en *rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement* een kandidaat voordraagt die door het Parlement met een *meerderheid van de leden* moet goedgekeurd worden.<sup>15</sup> Daarbij wordt ook voorgeschreven hoe de procedure verloopt indien een voorgedragen kandidaat door het Europees Parlement wordt verworpen.

### 3.2. De voordracht door de Europese Raad

Hoewel sinds het Verdrag van Nice een gekwalficeerde meerderheid in de (Europese) Raad volstaat, blijft consensus hier grotendeels de regel. Waar Jean-Claude Juncker in 2014 nog uitzonderlijk werd voorgedragen via gekwalficeerde meerderheid, dit aangezien het VK en Hongarije tegenstemden, kunnen de heren Verhofstadt en Timmermans van deze consensuscultuur getuigen. Toen de Commissievoorzitter nog met unanimitieit gekozen werd door (de facto) de Europese Raad werd Jean-Luc Dehaene wegens zijn euro-federalistische inborst in 1994 geveet door de Britse premier John Major. Tien jaar later beschikte Tony Blair formeel niet meer over een veto tegen de evenzeer euro-federalistische Guy Verhofstadt, maar het toenmalig Iers voorzitterschap besloot om geen stemming te agenderen (die Verhofstadt zou gewonnen hebben) en daarentegen verder te zoeken naar een consensuskandidaat. Deze vond men uiteindelijk in José Manuel Barroso. Hetzelfde is Frans Timmermans in 2019 overkomen: mocht de voorzitter (Donald Tusk) formeel een stemming hebben georganiseerd over de kandidatuur van Timmermans, dan zou deze laatste een gekwalficeerde meerderheid gehaald hebben ondanks tegenstemmen van Italië en de Visegrádlanden. Het voorzitterschap besloot evenwel te zoeken naar een grotere consensus en zo kwam men bij Von der Leyen terecht, die de facto met een consensus gekozen werd. Enkel Duitsland zelf (wegens interne tegenkanting van de Duitse SPD) onthield zich tijdens de stemming.

### 3.3. Het rekening houden met de parlementsverkiezingen

Heeft de Europese Raad met deze keuze ‘rekening gehouden met de verkiezingen voor het Parlement’? Deze Verdragsbepaling is zo vaag dat de vraag niet te beantwoorden valt. In elk geval behoort Von der Leyen tot de politieke familie die na de verkiezingen de grootste is gebleven in het Europees Parlement. Leest men deze bepaling echter volgens de Spitzenkandidateninvulling, dan heeft de Europese Raad incorrect gehandeld.

Die lezing van de nieuwe bepaling in het Verdrag van Lissabon werd door het Parlement reeds gepromoot in een resolutie van 2012 waarin ‘het bij de Europese partijen op aan[dringt] kandidaten voor te dragen voor het voorzitterschap van de Commissie, en (...) van deze kandidaten [verwacht] dat ze een leidende rol spelen in de verkiezingscampagne van het Parlement, met name door persoonlijk hun programma in alle lidstaten van de Unie te presenteren’.<sup>16</sup> Het Europees Parlement is daarbij van oordeel dat het Spitzenkandidatenproces ‘een afspiegeling vormt van het interinstitutionele evenwicht tussen het Parlement en de Europese Raad zoals vastgelegd in de Verdragen’.<sup>17</sup> Hoewel deze lezing door het Parlement politiek begrijpelijk is, valt ze juridisch gezien niet te verdedigen. Het beginsel van institutioneel evenwicht vereist niet dat de bepaling dat ‘rekening moet worden gehouden met de resultaten van de Europese verkiezingen’ gelezen moet worden in die zin dat *enkel* een van de (vooraf aangeduide) lijsttrekkers door de Europese Raad voorgedragen kan worden als Commissievoorzitter. Een en ander illustreert wel opnieuw op welke lichtzinnige wijze de (politieke) instellingen soms omgaan met het grondwettelijk beginsel van institutioneel evenwicht.

Daar waar de Europese Raad in 2014 door het Parlement nog voor een *fait accompli* werd geplaatst,<sup>18</sup> werden de rollen in 2019 omgedraaid, mede door toedoen van het Parlement zelf. Twee elementen moeten hier opgemerkt worden. Zoals in een eerder nummer van *SEW* opgemerkt door De Moor-van Vugt,<sup>19</sup> dreigde het Parlement in 2018 nog dat het ‘bereid is tijdens de procedure voor de installatie van de Commissievoorzitter elke kandidaat te verwerpen die in de aanloop naar de Europese verkiezingen niet als lijsttrekker werd aangewezen’.<sup>20</sup> De Europese Raad speelde dit spel blufpoker mee door een aantal weken later op een informele top te besluiten dat hij ‘niet op voorhand kan garanderen dat hij een van die

13 Hierdoor gold de algemene meerderheidsregel van toenmalig artikel 198 EG (huidig artikel 231 VWEU).

14 Voor een overzicht, zie Yvonne Nashoven, *The Appointment of the President of the European Commission*, Baden-Baden: Nomos 2011, p. 83-90.

15 Zie artikel 17 lid 7 VEU.

16 Resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014, punt 1.

17 Zie Besluit van het Europees Parlement van 7 februari 2018 over de herziening van het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie, punt 2.

18 Voormalig Frans President Valéry Giscard d'Estaing, de bezieler van de Europese Raad, spreekt zelf over ‘le coup d'État de Bruxelles du 27 juin 2012 [qui] consisté à faire croire, par le jeu des états-majors des partis et l'intoxication médiatique, que les électeurs désignaient par leurs votes le futur président de la Commission. Cette prétention est irréaliste, et dépouille le Conseil du rôle que lui assigne le traité’. Zie Valéry Giscard d'Estaing, *Europa – La dernière chance de l'Europe*, Paris: XO 2014, p. 137-138.

19 Adrienne de Moor-van Vugt, ‘Redactionele signalen’, *SEW* 2019, afl. 7/8, p. 315.

20 Besluit van het Europees Parlement van 7 februari 2018 over de herziening van het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie, punt 4.

lijsttrekkers zal voordragen voor het ambt van voorzitter van de Europese Commissie. Dit is geen automatische procedure. Het Verdrag laat er geen twijfel over bestaan dat het voordragen van een kandidaat de autonome bevoegdheid is van de Europese Raad, rekening houdend met de Europese verkiezingen, en na passende raadplegingen'.<sup>21</sup> Het was bijgevolg aan het Parlement om in voorkomend geval zijn dreigement hard te maken, wat het evenwel niet gedaan heeft (vgl. *infra*). Een tweede element is dat het idee van Spitzenkandidaten wel enige aantrekkingskracht heeft om de keuze voor de burger concreter te maken, maar dat een werkelijk onwrikbaar verband tussen de (winnende) Spitzenkandidaat en het voorzitterschap van de Europese Commissie enkel kan gerealiseerd worden indien ook de stap naar een transnationale kieskring wordt gezet. Immers, hoewel Frans Timmermans en Manfred Weber de belangrijkste Spitzenkandidaten waren in de verkiezingen van 2019 en elke Unieburger dus (in)direct hen kon aanwijzen als geprefereerde Commissievoorzitter, waren het enkel de Unieburgers in respectievelijk Nederland en Beieren die daadwerkelijk voor Timmermans of Weber konden stemmen. De grote overwinning van de PvdA in Nederland doet een duidelijke voorkeur van de Nederlandse kiezer voor Commissievoorzitter Timmermans blijken. Echter, de pluraliteit die de Europese Volkspartij (EVP) in de EU heeft gehaald kan moeilijk gezien worden als een voorkeur van de EU-burgers om Manfred Weber benoemd te zien als Commissievoorzitter.<sup>22</sup>

Dit was anders geweest indien de EVP het grootste aantal kiezers had kunnen overtuigen in een transnationale kieskring. Het idee van zo een transnationale kieskring, via dewelke een beperkt aantal zetels voor het Europees Parlement zou verdeeld worden en alle Unieburgers dus op dezelfde kandidaten en lijsten zouden stemmen, werd echter door het Europees Parlement zelf afgeschoten in februari 2018.<sup>23</sup> Hierbij moet wel nog een kanttekening geplaatst worden: zelfs indien het Europees Parlement in 2018 voor een transnationale kieskring had gestemd, zou deze niet in voege geweest zijn voor de verkiezingen van 2019. Een transnationale kieskring vereist immers een wijziging van de Europese kieswet (officieel: de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen). Het Parlement had hiertoe conform artikel 223 lid 1 VWEU, reeds in 2015 een voor-

stel aan de Raad gezonden,<sup>24</sup> maar deze laatste heeft hierover (nog) geen beslissing genomen.<sup>25</sup>

### 3.4. De stemming in het Europees Parlement

Zoals reeds opgemerkt vereist het Verdrag van Lissabon dat de kandidaat die door de Europese Raad wordt voorgedragen, met een meerderheid van de leden door het Parlement bevestigd wordt. Dit hield een verhoging in van de voordien van toepassing zijnde meerderheidsregel aangezien het Reglement van het Europees Parlement, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en conform artikel 198 EG, voorzag dat de voorzitter gekozen werd met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen.<sup>26</sup> Het Reglement van het Parlement schreef en schrijft ook voor dat de stemming geheim is.<sup>27</sup> De te behalen meerderheid is nu duidelijker (de helft van de leden + 1) dan voorheen, getuige de door Hongarije tegen het Parlement aangespannen zaak omtrent de aanname van het Sargentini-rapport in september 2018.<sup>28</sup> Artikel 354 lid 4 VWEU schrijft voor dat in de procedure van artikel 7 VEU het Parlement handelt door een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen die tevens een meerderheid van de leden uitmaakt. Volgens het intern reglement en de vaste praktijk van het Parlement wordt voor een (tweederde)meerderheid van de uitgebrachte stemmen geen rekening gehouden met de onthoudingen, maar juist dat wordt nu aangevochten door Hongarije.<sup>29</sup>

Een en ander betekent niet dat de stemming, die Von der Leyen met een meerderheid van 383 stemmen won, geen vragen meer oproept. In beginsel telt het Europees Parlement immers 751 leden, wat een meerderheid oplevert vanaf 376 stemmen. De eigenlijke vereiste meerderheid telde evenwel slechts 374 stemmen aangezien er op het moment van de stemming vier zetels vacant waren. De Deen Jeppe Kofod had zijn zetel niet ingenomen omwille van zijn aanstelling als Minister van Buitenlandse Zaken.<sup>30</sup> De drie overige vacante zetels doen meer vragen rijzen. Deze behoren immers toe aan drie Catalaanse verkozenen (waaronder Carlos Puigdemont) die door de Spaanse autoriteiten niet formeel werden genotificeerd aan het Parlement omdat de verkozenen weigerden, of in de onmogelijkheid verkeerden, om in Spanje een eed af te leggen. Voor het vacant verklaren van deze zetels is echter geen duidelijke rechtsgrond in de Europese kieswet terug te vinden aangezien deze, naast de gevallen van

21 Zie Toelichting van voorzitter Tusk na de informele bijeenkomst van de 27 staatshoofden en regeringsleiders op 23 februari 2018.

22 De Moor-van Vugt leek dit evenwel eerder te suggereren, zie Adrienne de Moor-van Vugt, 'Redactionele signalen', *SEW* 2019, afl. 7/8, p. 315.

23 Zie het voorstel van Danuta Maria Hübner en Pedro Silva Pereira A8-0007/2018 in procedure 2017/2054(INL) en de uiteindelijk aangenomen Resolutie P8\_TA(2018)0029 van 7 februari 2018 over de samenstelling van het Europees Parlement.

24 Zie de Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie.

25 Op te merken valt dat de Raad niet enkel met unanimité dient te beslissen bij de herziening van de kieswet, maar dat vervolgens ook alle lidstaten de wijzigingen conform hun grondwettelijke bepalingen moeten ratificeren.

26 Zie artikel 98 van het Reglement zoals van kracht in zijn 16e editie (februari 2008).

27 Zie artikel 124 lid 2 van het Reglement.

28 Zie ook Ayana Dootalieva, 'De afdwinging van de democratie en rechtsstaat: een analyse van politieke en juridische instrumenten', *SEW* 2019, afl. 3, p. 112.

29 Zie HvJ EU, C-650/18, *PbEU* 2018, C 436/33 (Hongarije/Parlement).

30 Artikel 7 van de Europese kieswet schrijft voor dat het parlementair mandaat onverenigbaar is met dat van een 'lid van de Regering van een Lid-Staat'.

onverenigbaarheid, enkel melding maakt van het overlijden of aftreden van een lid of van het vervallen van zijn mandaat.<sup>31</sup> Het probleem *in casu* is uiteraard niet dat een zetel vacant *wordt*, maar dat een lidstaat minder verkozenen notificeert dan het aantal dat die lidstaat in feite mag 'afvaardigen'. In dat geval schrijft artikel 6 lid 4 van het Reglement van het Parlement voor dat 'wanneer het Parlement constateert dat een zetel vacant is, (...) de Voorzitter de betrokken lidstaat daarvan op de hoogte [brengt] en [deze] verzoekt (...) de zetel onverwijld te doen bezetten', waarbij het onduidelijk is of zo een verzoek aan Spanje werd gericht. De weigering van het Europees Parlement, op grond van de Spaanse notificatie, om de drie Catalaanse politici te laten zetelen is momenteel het voorwerp van een zaak voor Gerecht en Hof.<sup>32</sup> Een specifieke vraag in het licht van de benoeming van Von der Leyen is of de bevestiging door het Parlement aangetast is door een procedurele onregelmatigheid en of deze vormfout ook wezenlijk is, d.w.z. of de beslissing anders had kunnen zijn mocht de procedure verlopen zijn zonder het begaan van die vormfout. Het hanteren en communiceren van het juiste meerderheidsquotum lijkt echter een 'wezenlijk bestanddeel van het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht'<sup>33</sup> waardoor elke onregelmatigheid per definitie een schending van een wezenlijk vormvoorschrift uitmaakt.<sup>34</sup> Deze ietwat technische, maar interessante, vraag stelt zich uiteraard dus pas indien en wanneer zou worden vastgesteld dat de drie Catalaanse zetels *ongeldig* vacant zijn gebleven.

#### 4. Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid

Op zijn buitengewone zitting eind juni, begin juli heeft de Europese Raad de Spaanse socialist Josep Borrell gesuggereerd, maar niet benoemd, als Hoge Vertegenwoordiger. De benoeming geschiedt immers met gekwalificeerde meerderheid en na instemming van de voorzitter van de Commissie. Dit was dus pas mogelijk na de formele goedkeuring van Von der Leyen. Om zijn dubbel-functie volledig uit te oefenen moet de Hoge Vertegenwoordiger verder ook bevestigd worden door het Europees Parlement als deel van de Europese Commissie. Ook Borrell wordt dus onderworpen aan een hoorzitting voor de bevoegde parlementaire commissie (in casu de commissie Buitenlandse Zaken) en het Parlement kan dus ook omwille van bezwaren m.b.t. de persoon van de Hoge Vertegenwoordiger weigeren om zijn goedkeuring te

verlenen aan de Commissie als college. In tegenstelling tot de meerderheidsdrempel voor de goedkeuring van de Commissievoorzitter, is het Verdrag niet expliciet over de te behalen meerderheid voor de goedkeuring van het College. Conform het Reglement van het Parlement gebeurt laatste stemming hoofdelijk (en dus niet geheim zoals voor de voorzitter) en volstaat, gelet op artikel 231 VWEU, een meerderheid van de uitgebrachte stemmen.<sup>35</sup> Deze stemming is gepland voor eind oktober, na de hoorzittingen in september-oktober.

#### 5. Voorzitter van het Europees Parlement

De keuze voor de voorzitter van het Europees Parlement stond uiteraard niet op de agenda van de Europese Raad. Artikel 14 lid 4 VEU bepaalt dat het Europees Parlement uit zijn leden zijn voorzitter kiest. Artikel 16 lid 1 van het Reglement van het Parlement bepaalt daarbij dat de voorzitter met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen wordt verkozen. Hoewel de Europese Raad formeel geen rol te spelen heeft in deze benoeming werd de naam van de Bulgaarse socialist Sergei Stanishev wel informeel gesuggereerd door de staatshoofden en regeringsleiders en dit teneinde een politiek en geografisch evenwicht in de topbenoemingen te verzekeren.<sup>36</sup>

Politiek gezien kon het Parlement deze suggestie uiteraard nooit volgen. Uiteindelijk werd wel een socialist gekozen, zij het dat de keuze op de Italiaan David Sassoli viel. Daarmee gingen alle politieke topfuncties naar West-Europese lidstaten (België, Duitsland, Spanje, Italië en indien ook rekening wordt gehouden met de ECB, Frankrijk). Formeel gezien is dit niet problematisch, aangezien geen enkele bepaling voorschrijft dat er een geografisch evenwicht dient gerespecteerd te worden bij de invulling van de topfuncties. Wel schrijft verklaring 6 bij de slotakte van de IGC die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen voor:

'Bij de keuze van de personen voor de ambten van voorzitter van de Europese Raad, voorzitter van de Commissie en hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid moet naar behoren rekening worden gehouden met de noodzaak tot eerbiediging van de geografische en demografische verscheidenheid van de Unie en van de lidstaten.'

De juridische status van de Verklaringen bij de slotaktes van de IGC's (ook deze aangenomen door alle verdrags-

<sup>31</sup> Zie artikel 13 van de Europese kieswet.

<sup>32</sup> Zie Gerecht EU, T-388/19 (*Puigdemont e.a./Parlement*); HvJ EU, C-646/19 P(R) (*Puigdemont e.a./Parlement*). Het lijkt evenwel plausibel om te stellen dat het Europees Parlement hier gebonden was aan de beslissing van de Spaanse autoriteiten en dat bijgevolg verkozenen in kwestie deze nationale beslissing moeten aanvechten, eerder dan de beslissing van het Europees Parlement.

<sup>33</sup> Zie HvJ EG, 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, punt 33 (*Roquette Frères/Raad*).

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Zie artikel 125 lid 7 van het Reglement. Deze procedure, i.t.t. die voor de benoeming van de Commissievoorzitter, is ongewijzigd t.o.v. de procedure die gold voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Zie artikel 99 lid 4 van het Reglement zoals van kracht in zijn 16e editie (februari 2008).

<sup>36</sup> Zie Georgi Gotev, *EU summit suggests Stanishev to take over as European Parliament chief*, Euractiv, 2 juli 2019, [www.euractiv.com/section/future-eu/news/stanishev-to-take-over-as-european-parliament-chief/](http://www.euractiv.com/section/future-eu/news/stanishev-to-take-over-as-european-parliament-chief/) (geraadpleegd op 26 juli 2019).

partijen) is tot op heden niet volledig uitgeklaard. Onder de klassieke regels van het internationaal publiek recht kunnen zulke verklaringen integraal deel uitmaken van een verdrag of dienen ze op z'n minst als middel om de bepalingen van een verdrag te interpreteren.<sup>37</sup> Verschillende advocaten-generaal steunen inderdaad op de verklaringen om het primair en secundair recht te interpreteren,<sup>38</sup> en in *Rottmann* heeft het Hof deze functie formeel erkend om nadien evenwel de relevante Verdragsbepaling te interpreteren tegen de geest (en de letter?) van de verklaring in.<sup>39</sup> Voor het overige gebruikt het Hof slechts sporadisch de verklaringen en dit dan alleen ter subsidiaire ondersteuning van zijn reeds uitgewerkte redenering.<sup>40</sup> Wat ook de juridische status en inroepbaarheid van verklaring 6 zou zijn, laatste legt geen resultaats-, maar enkel een middelenverbintenis op. De verklaring heeft *a priori* ook geen betrekking op de voorzitter van het Europees Parlement. Indien de benoemingen van Michel, Von der Leyen en Borrell bedenkelijk zouden zijn in het licht van verklaring 6 kon dit dus ook niet geredigeerd worden door de verkiezing van een Oost-Europeaan als voorzitter van het Europees Parlement.

## 6. Voorzitter van de ECB

Voor het eerst sinds de oprichting van de ECB valt de benoeming van haar voorzitter samen met de benoeming van de voorzitters van de politieke instellingen van de Unie. Dit betekende concreet dat een extra functie moest of kon verdeeld worden op de Europese Raad eind juni, begin juli. Omtrent de benoeming van de voorzitter bepaalt artikel 283 VWEU dat deze de nationaliteit van een van de lidstaten moet hebben en hij of zij wordt 'gekozen uit personen met een erkende reputatie en beroepservaring op monetair of bancaire gebied en (...) met gekwalificeerde meerderheid door de Europese Raad benoemd

[wordt] op aanbeveling van de Raad, die het Europees Parlement en de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank heeft geraadpleegd'. De benoeming van Lagarde is bijgevolg een mooie illustratie, voor zover nodig, van hoe de rol van de Europese Raad in het uitzetten van het beleid van de Unie de facto veel groter is dan uit een lezing van de verdragen volgt. De aanbeveling van de Raad, die onder artikel 283 VWEU het beginpunt van de benoemingsprocedure zou moeten zijn, werd immers pas aangenomen na de suggestie van de Europese Raad.<sup>41</sup> Hoewel de benoeming van Lagarde enigszins gecontesteerd was aangezien ze een niet-economische geschoolde politica is, is de juridisch meer interessante vraag m.b.t. haar persoon of zij wel voldoet aan de vereiste van 'een erkende reputatie en beroepservaring op monetair of bancaire gebied' zoals vereist door artikel 283 VWEU. Hier zij immers opgemerkt dat ze weinig ervaring heeft op het vlak van monetair beleid en slechts een beperkte ervaring, als Frans Minister van Economie en Financiën van 2007 tot en met 2011, op bancaire gebied.

Een tweede vraag is of zij aan deze vereiste voldoet gelet op haar veroordeling in de Tapie-affaire. In december 2016 liep Lagarde immers een strafrechtelijke veroordeling wegens nalatigheid op,<sup>42</sup> zij het dat de rechter haar vrijstelling van sanctie (*dispense de peine*) verleende,<sup>43</sup> waardoor ook haar strafregister maagdelijk bleef. Sommige statuten van nationale centrale banken vereisen dat de bestuurders geen strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen, maar dit is niet het geval voor de statuten van de ECB (noch voor De Nederlandsche Bank of de Nationale Bank van België). Prost argumenteert dat 'erkende reputatie' in artikel 283 VWEU moet gelezen worden in die zin dat het ook ethische integriteit omvat die uitsluit dat een kandidaat met een strafrechtelijke veroordeling

<sup>37</sup> Abigail Toth, 'The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act', (1986) 23 *CML Rev.* 4, p. 806-808.

<sup>38</sup> Conclusie van A-G J. Kokott in C-263/14, ECLI:EU:C:2015:729, punt 80 (*Parlement/Raad*); Conclusie van A-G M. Wathelet in C-266/16, ECLI:EU:C:2018:1, punt 107 (*Western Sahara*); Conclusie van A-G M. Bobek in C-403/16, ECLI:EU:C:2017:659, punt 78 (*El Hassani*); Conclusie van A-G N. Wahl in gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13, ECLI:EU:C:2015:34, punten 43-44 (*Parlement/Raad*).

<sup>39</sup> Zie HvJ EU, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, punten 40-41 (*Rottmann*). Het Hof sloot hiermee *de facto* aan bij de visie van A-G Cosmas in de *Wijsenbeek*-zaak waarin hij pleitte voor een autonome lezing van het Unierecht en tegen de toepassing van de klassieke functie van verklaringen in het internationaal recht. Zie Conclusie van A-G G. Cosmas in C-378/97, ECLI:EU:C:1999:144, punten 50-56 (*Wijsenbeek*). In een eerdere zaak was het Hof zeer ontwijkend om zich over de juridische waarde van verklaringen uit te spreken, zie HvJ EG, C-64/05 P, ECLI:EU:C:2007:802, punt 82 (*Zweden/Commissie*). De op dit punt merkwaardige redenering van het Hof in *Rottmann* werd weinig becommentarieerd. Uitermate kritisch was evenwel Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira, 'Ontkoppeling van nationaliteit en Unieburgerschap? Opmerkingen over de Rottmann-zaak', *NJB* 2010, afl. 16, p. 1028-1033.

<sup>40</sup> Zie o.a. HvJ EU, C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497, punt 33 (*Daniele Biffi*); HvJ EG, gevoegde zaken, C-37/06 en C-58/06, ECLI:EU:C:2006:118, punt 22 (*Viamex Agrar Handels*). In verschillende zaken heeft het Hof opgemerkt dat de EU-wetgever naar Verklaring 11 bij de slotakte van het Verdrag van Amsterdam heeft verwezen bij de aanneming van de non-discriminatieplicht en daardoor geacht kan worden met deze verklaring rekening gehouden te hebben. Zo gelezen zou dit kunnen impliceren dat de wetgever niet *hoefde* rekening te houden met die verklaring. Zie HvJ EU, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, punt 57 (*Egenberger*); HvJ EU, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696, punt 48 (*IR*); HvJ EU, C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43, punt 32 (*Cresco Investigation*).

<sup>41</sup> Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 betreffende de benoeming van de president van de Europese Centrale Bank, *PbEU* 2019, C 235/1. De ECB zelf heeft intussen ook positief geadviseerd, zie Advies van de Raad van Bestuur van de ECB van 25 juli 2019 inzake een aanbeveling van de Raad betreffende de benoeming van de president van de Europese Centrale Bank, *PbEU* 2019, C 258/2.

<sup>42</sup> Cour de Justice de la République, Affaire 2016/001, Arrêt du 19 décembre 2016.

<sup>43</sup> De *dispense de peine* is voorzien in artikel 132-59 van de Franse code pénal dat voorziet 'La dispense de peine peut être accordée lorsqu'il apparaît que le reclassement du coupable est acquis, que le dommage causé est réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé. La juridiction qui prononce une dispense de peine peut décider que sa décision ne sera pas mentionnée au casier judiciaire. La dispense de peine ne s'étend pas au paiement des frais du procès.' Deze figuur kent bijgevolg geen perfecte analogie in het Belgisch of Nederlands strafrecht, maar kan vergeleken worden met de Belgische eenvoudige schuldigverklaring (artikel 21ter V.T. Sv) of nog de gunst van de opschorting (artikel 3 van de Wet betreffende de opschorting, het uitsluit en de probatie) en de Nederlandse schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel (artikel 9a Sr).

wordt benoemd.<sup>44</sup> Deze lezing lijkt het vereiste van een 'erkende reputatie' los te zien van het monetair en bancaire beleid, waardoor de specifieke vereiste van 'beroepservaring op monetair of bancaire gebied' gecomplementeerd zou worden door een algemene vereiste van 'erkende reputatie' (in het Engels 'recognised standing'). De meer voor de hand liggende lezing is evenwel dat zowel de erkende reputatie als de beroepservaring betrekking heeft op de bancaire of monetaire beleidsgebieden.<sup>45</sup> Of 'erkend' ook 'onberispelijk' inhoudt is daarbij ook geen gegeven, waardoor het hier volstaat op te merken dat niet met zekerheid kan gezegd worden dat een bevestiging van Lagarde in strijd zou zijn met artikel 283 VWEU zoals Prost beweert.

Echter, net zoals voor kandidaat-commissarissen wordt de kandidaat-ECB-voorzitter uitgenodigd voor een hoorzitting en vragenronde voor de bevoegde commissie in het Europees Parlement (in casu de commissie Economische en monetaire zaken). Tijdens die hoorzitting, die plaatsvond op 4 september, werden voornamelijk inhoudelijke vragen gesteld. In tegenstelling tot wat geldt voor de benoeming van de Commissie heeft het Parlement voor de voorzitter van de ECB evenwel enkel een adviserende stem. Op 17 september nam de plenaire zitting een positief advies aan over Lagarde.

## 7. Uitleidende opmerkingen

De beslissing van de Europese Raad inzake de topfuncties bij de EU kan niet gezien worden als een stap terug in de democratisering van de EU. Wel illustreert ze, voor zover nodig, dat politiek op EU-niveau niet ophoudt met politiek te zijn. Politieke benoemingen, op elk niveau, zijn het resultaat van een delicaat krachtenspel. De benoeming van Charles Michel mag daarbij gezien worden als een indrukwekkend staaltje Belgische diplomatie. Von

der Leyen heeft op haar beurt de eerste vuurproef in het Europees Parlement doorstaan. Op korte termijn valt het te bezien hoe zij omgaat met de kritiek op de verdeling van de portefeuilles van de commissarissen (bekend gemaakt op 10 september) en de houding van het Parlement tegenover een aantal kandidaat-Commissarissen uit Oost-Europese lidstaten. Hier kan opgemerkt worden dat sinds 2016 het Parlement het hoorzittingsproces verder aangescherpt heeft.<sup>46</sup> De Bijlage XVI bij zijn intern reglement voorziet sindsdien dat 'een essentiële voorwaarde voor het houden van de hoorzitting door de bevoegde [parlementaire] commissie (...) de voor juridische zaken bevoegde commissie, [moet] bevestigen dat van belangenconflicten [in hoofde van de kandidaten] geen sprake is.'<sup>47</sup> Op het moment van finaliseren van deze bijdrage lijkt het dat de commissie voor juridische zaken een negatief advies zal geven voor de Roemeense en Hongaarse kandidaten, wat zou betekenen dat zij überhaupt niet uitgenodigd zullen worden voor de hoorzittingen.<sup>48</sup> Op langere termijn valt te hopen dat Von der Leyen Didier Reynders toelaat om even gedecideerd op te treden als Frans Timmermans tegen lidstaten die de rechtsstaat ondermijnen zoals deze laatste vermocht te doen onder Juncker. In de hoorzittingen voor de kandidaat-commissarissen (inclusief de Hoge Vertegenwoordiger) zal het Parlement zich zeker niet onbetuigd laten. In het verleden heeft het reeds kandidaten die tekortschoten teruggewezen en het zal ongetwijfeld niet nalaten dit nu weer te doen. Niets minder is nodig opdat Von der Leyen zich op 1 november met haar 26 collega's kan wijden aan de grote Europese werven die er werkelijk toe doen: de verdieping van de interne markt (inclusief de kapitaalmarktunie), de versterking van de eurozone (inclusief de derde pijler van de bankenunie), het uitwerken van een Europees asiel- en grensbeleid, het vrijwaren van het multilateraal handelsstelsel, de verdere uitwerking van bilaterale handelsakkoorden, de hervorming van de EU-begroting, het uitbouwen van een sociaal Europa, enz. Werk op de plank!

<sup>44</sup> Mario Prost, 'Why Lagarde's ECB Appointment is (Almost Certainly) Unlawful', *EJIL: Talk!*, 30 juli 2019, [www.ejiltalk.org/why-lagarde-ecb-appointment-is-almost-certainly-unlawful/](http://www.ejiltalk.org/why-lagarde-ecb-appointment-is-almost-certainly-unlawful/)? (geraadpleegd op 3 augustus 2019).

<sup>45</sup> Dit volgt het duidelijkst uit de Duitse taalversie die spreekt over 'aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten'.

<sup>46</sup> Besluit van het Europees Parlement van 13 december 2016 over de algemene herziening van het Reglement van het Europees Parlement.

<sup>47</sup> Zie artikel 2 lid 2 van Bijlage XVI bij het Reglement.

<sup>48</sup> Zie [www.politico.eu/article/rovana-plumb-laszlo-trocsanyi-meps-reject-romania-hungary-nominees-for-european-commission/](http://www.politico.eu/article/rovana-plumb-laszlo-trocsanyi-meps-reject-romania-hungary-nominees-for-european-commission/).